

# LA DIRECTION DES FINANCES EXTÉRIEURES DE 1946 A 1953

LES ANNÉES FONDATRICES  
OU LE MAGISTÈRE DE GUILLAUME GUINDEY

PAR

SOLENNÉ LEPAGE

*licenciée ès lettres*

---

## INTRODUCTION

Tandis que la direction du Mouvement général des fonds, créée en 1814, responsable de la gestion de la trésorerie de l'État, devient en 1940 direction du Trésor, les services chargés des affaires internationales accèdent au même moment et pour la première fois à l'autonomie, comme direction des Finances extérieures et des changes, sous la direction de Maurice Couve de Murville. La première direction des Finances extérieures disparaît en 1943, après le départ de celui-ci pour Alger, et les services sont rattachés à la direction du Trésor.

Les Finances extérieures recouvrent le statut de direction en novembre 1946, sous l'autorité de Guillaume Guindey, auréolé de son action à Alger en 1943-1944. Cette direction est chargée de missions de trois ordres : gérer la trésorerie en devises et l'alimenter ; conduire les négociations financières et gérer les relations financières, bilatérales et multilatérales, avec l'étranger ; administrer le contrôle des changes et établir le régime des changes. Elle existera jusqu'en juin 1965, date à laquelle elle sera de nouveau réunie à la direction du Trésor.

Est ici étudiée l'histoire de la seconde direction des Finances extérieures (« Finex ») pendant les années 1946-1953, où Guillaume Guindey fut directeur des Finances extérieures et qui apparaissent comme fondatrices de la direction. La perspective de cette recherche se situe à la croisée de deux axes : celui de l'histoire de l'administration et celui de l'histoire économique et financière ; elle poursuit le double objectif de discerner le poids politique et économique de la direction – ses expressions, ses évolutions, ses fondements –, ainsi qu'une culture (pratiques, idées) dont l'existence même est à établir.

L'étude repose sur trois principaux niveaux d'analyse : l'histoire de la direction en elle-même ; sa place au sein du complexe étatique (ministère des Finances et intervenants extérieurs à celui-ci) ; le rapport de la direction à l'économie et aux

finances. Ce dernier niveau d'analyse peut être articulé sur deux plans : d'une part, le terrain d'intervention de la direction dans l'exercice de ses missions, et son évolution ; d'autre part, le rôle de conseil joué auprès du ministre, la part de Finex dans l'inspiration de la politique économique et financière de ces années. Pour répondre à ces questions, l'examen porte plus particulièrement sur deux dossiers majeurs : la construction européenne et la coopération monétaire internationale, engageant tous deux la mise en perspective de la conception propre à Finex de la libéralisation des échanges et des changes.

---

## SOURCES

L'étude s'appuie, pour les archives écrites, principalement sur les archives de la direction, conservées au service des Archives économiques et financières du ministère de l'Économie et des Finances, ainsi que sur les archives du secrétariat général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne et sur des archives de cabinets ministériels. Elle s'appuie d'autre part sur les archives orales du Comité pour l'histoire économique et financière de la France, qui comprennent les interviews d'une quinzaine d'anciens membres de la direction. Un questionnaire a enfin été adressé aux anciens de la direction.

---

## PREMIÈRE PARTIE

### LA CRÉATION DE LA SECONDE DIRECTION DES FINANCES EXTÉRIEURES (1946) : RUPTURES ET CONTINUITÉS

Une première direction des Finances extérieures a été créée en 1940 par Yves Bouthillier, ministre des Finances de Vichy, et placée sous l'autorité de Maurice Couve de Murville, alors âgé de trente-trois ans. Elle est supprimée en mars 1943 après le départ de celui-ci pour Alger. Lorsqu'il devient en juin 1943 commissaire aux Finances du Comité français de libération nationale, M. Couve de Murville nomme Guillaume Guindey, son adjoint depuis plusieurs années, ayant lui-même gagné Alger, responsable de la section des Finances extérieures. En novembre 1943, M. Couve de Murville est remplacé au commissariat aux Finances par Pierre Mendès France, mais l'équipe reste inchangée. M. Couve de Murville engage alors une carrière diplomatique et quitte définitivement la scène des Finances extérieures. Le flambeau est transmis à Guillaume Guindey.

## CHAPITRE PREMIER

### LA CRÉATION DE FINEX : LES CONDITIONS

L'après-guerre réunit deux données qui apparaissent comme fondamentales dans la création de la seconde direction des Finances extérieures : la personnalité de premier plan de G. Guindey, l'accroissement des enjeux des finances extérieures. Né en 1909, G. Guindey démissionne en 1931 de l'École normale supérieure pour

se présenter à l'Inspection des finances, à laquelle il est reçu major en 1932. Sa carrière débute au Mouvement général des fonds auprès de M. Couve de Murville. Il bénéficie très tôt d'un très grand prestige et d'un ascendant sur son entourage. A la Libération, son prestige grandi par son action à Alger, il se place sous l'autorité de Jacques Brunet, qui demeure directeur du Trésor ; sous-directeur, il est chargé des finances extérieures, sans réelle solution de continuité depuis 1943.

D'autre part, c'est à un contexte, à des nécessités et à des enjeux profondément renouvelés par rapport à la fin des années 1930 que sont confrontées, au sortir de la guerre, les finances extérieures de la France, et, partant, les services de la rue de Rivoli. Ceux-ci doivent faire face à un poids et une complexité croissants de la charge (règlement de la fin de la guerre, gestion du contrôle des changes maintenu, du contentieux des changes et d'une balance des paiements déficitaire), au sein d'un nouvel ordre de relations financières et économiques internationales, notamment marqué par la création des institutions de Bretton Woods en juillet 1944. La dépendance financière de la France à l'égard de l'aide extérieure achève alors de composer une nouvelle configuration où les Finances extérieures constituent un poste décisif.

## CHAPITRE II

### LA CRÉATION DE FINEX : LES FORMES

Le départ de J. Brunet en mai 1946 crée les conditions de la démarche de G. Guindey, qui demande en effet, et obtient très aisément, la création d'une direction des Finances extérieures ; elle ne sera cependant effective qu'en novembre 1946. Cette nouvelle direction, instrument administratif de pointe, se situe à des croisées stratégiques de l'administration française. Elle dispose de l'atout maître du réseau des attachés financiers ainsi que de la tutelle de la représentation française au sein des institutions de Bretton Woods. L'équipe de cette direction d'état-major du ministère des Finances présente en 1946 les aptitudes d'une force de première ligne, peu nombreuse, caractérisée par une sur-représentation d'inspecteurs des finances, disposée en une structure souple, en étoile plus qu'en pyramide, jeune et en même temps constituée de longue date (Mouvement général des fonds ou Alger), forte d'une cohésion ancienne et d'une commune assimilation de la méthode de Guindey. En 1946, l'équipe présente aussi un profil sociologique assez analogue à celui des diplomates, avec une forte proportion de nobles.

La seconde direction des Finances extérieures offre le caractère d'une adaptation des moyens institutionnels aux objectifs et aux enjeux du contexte très renouvelé de l'immédiat après-guerre. Son héritage, à travers les qualités d'expérience et de cohésion de son équipe, lui procure un atout pour l'exercice de ses missions.

---

## DEUXIÈME PARTIE

LA CONJONCTION DE SON DESSEIN ET D'ENJEUX DÉCISIFS  
AFFIRME LE POIDS DE LA DIRECTION (1947-1951)

G. Guindey évoquait le rôle anormalement important joué par ses collègues et lui-même dans la gestion économique et financière de la France après le départ du général de Gaulle en janvier 1946. Parmi les convictions exprimées par G. Guindey, l'une semble centrale et paraît façonner son « libéralisme », celle de la libération des échanges, indispensable, selon lui, au développement et à la modernisation de l'économie française. De fait, l'action de la direction des Finances extérieures sur la période semble se caractériser par la poursuite de l'objectif de libération des échanges, à travers d'une part la stabilisation économique et financière, d'autre part la réalisation de ce que l'on peut qualifier de conditions externes de la libération des échanges.

## CHAPITRE PREMIER

## STABILISATION ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE (1947-1949)

Le discours de Harvard et la perspective de l'aide Marshall constituent une composante décisive de la nouvelle donne permettant la mise en place – après les années 1946-1947 caractérisées par la nécessité de pourvoir à l'urgence – d'une politique de stabilisation budgétaire et de rigueur financière. G. Guindey joue un rôle déterminant dans l'organisation de l'aide Marshall ; l'antenne de Washington, véritable prolongement de Finex sur place, joue elle aussi un rôle particulièrement important pendant la période où les négociations relatives à l'aide Marshall ne se sont pas encore transportées dans chacun des pays bénéficiaires. Ce rôle des Finances extérieures suscite une rivalité avec le Quai d'Orsay, donnant lieu à la proposition Finex, qui est acceptée, de création du secrétariat général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (S.G.C.I.), après accord sur la personne de Pierre-Paul Schweitzer, adjoint de G. Guindey. Le S.G.C.I., créé en juin 1948, répond d'autre part au souci provoqué rue de Rivoli par la dispersion des interlocuteurs des Américains ; il constitue une position forte à l'articulation entre plan Monnet et plan Marshall, et, tout en étant rattaché à la présidence du Conseil, un atout pour la direction.

Influente sur le plan institutionnel, la direction des Finances extérieures l'est aussi dans la définition de la politique gouvernementale, où elle promeut la stabilisation économique et financière. G. Guindey est à l'origine du volet externe du plan Mayer de janvier 1948. Il prend en janvier 1949 position en faveur de la stérilisation d'une partie de la contre-valeur. Face au déficit de la balance commerciale, considéré par la direction comme l'élément le plus préoccupant de la situation économique, la politique à suivre doit selon Finex s'organiser autour de l'objectif de développement des exportations et passer par la réduction de la demande intérieure. Aussi G. Guindey préconise-t-il une réduction progressive de l'usage de la contre-valeur et une politique d'austérité. C'est aussi qu'une telle situation risque de compromettre les chances de renouvellement de l'aide. Bien que G. Guindey reconnaisse que les investissements sont indispensables, du moins tels qu'ils ont été réduits par le Comité des investissements, la conception de Jean Monnet lui paraît être erronée et relever d'une solution de facilité. G. Guindey se

déclarant favorable à une politique de soutien des exportations, l'action de Finex se révèle pragmatique car elle admet la nécessité d'étapes, quitte à ce que celles-ci supposent de déroger de façon temporaire aux principes définis.

Finex manifeste un poids important au sein du complexe étatique, exerçant en particulier une prééminence sur la direction des Relations économiques extérieures (D.R.E.E.), notamment dans le domaine des importations ; ainsi que, bien qu'à un moindre degré, sur la direction des Affaires économiques du Quai d'Orsay, qui apparaît comme l'interlocuteur le plus stratégique, du moins en mode de relations directes. Si l'autre grand pôle d'inspiration de la politique interne, en regard du ministère des Finances, réside assurément dans le Commissariat général au Plan, Finex n'a elle-même que peu de relations directes avec celui-ci. Un atout de Finex réside dans son insertion privilégiée dans un réseau de coopération entre services à l'instauration duquel G. Guindey lui-même prend une part déterminante.

## CHAPITRE II

### CONSTRUCTION EUROPÉENNE ET STRATÉGIE AU F.M.I. (1947-1951) : UNE VISION ATLANTISTE

La coopération européenne est, pour Guillaume Guindey, la condition de la libération des échanges. Sa conception de l'Europe s'inscrit dans ce qu'il définit comme une « vision atlantique », fournie à partir de 1947, fondée sur l'esprit du plan Marshall. L'objectif qu'il poursuit est un équilibre entre l'Europe et les États-Unis, qui suppose que l'Europe progresse vers son unité. Deux axes sont identifiables dans l'action de Finex. Le premier réside dans la coopération européenne et la libération des échanges. G. Guindey marque de son empreinte l'organisation de la coopération européenne au sein de l'Organisation européenne de coopération économique (O.E.C.E.). Puis le blocage des décisions à l'O.E.C.E. en raison de l'attitude britannique conduit les Finances extérieures à envisager les moyens d'aller plus loin, plus vite, dans le sens de la libération des échanges. Finex met au point courant 1949 le plan Fritalux-Finebel, formule audacieuse comportant la libération des mouvements de capitaux, fondée sur une harmonisation des politiques monétaires des cinq pays concernés (France, Italie, Pays-Bas, Belgique, Luxembourg) et assortie d'un régime transitoire de taux de change flottants. Cette liberté des capitaux est conçue pour permettre la liberté des transactions commerciales qui est l'objectif de Finex. Mais le projet Finebel échoue en mars 1950, devant des contraintes extérieures (hostilité de la Grande-Bretagne et des Pays-Bas, désaffection américaine au profit du projet d'Union européenne de paiements [U.E.P.]), ainsi que devant l'hostilité de certains milieux français (une partie du Quai d'Orsay, Jean Monnet). La principale pierre d'achoppement était la question de la participation immédiate de l'Allemagne, désapprouvée dans de nombreux cercles français, au-delà même de Finex. La solution du problème allemand appartiendra deux mois plus tard, avec la Communauté européenne du charbon et de l'acier (C.E.C.A.), à Jean Monnet, contournant le pôle d'inspiration européenne concurrent formé de Finex, de la direction des Affaires économiques du Quai d'Orsay et du S.G.C.I.

Le second axe réside dans la conciliation entre construction européenne et coopération mondiale de Bretton Woods. Le plan Marshall, mettant le Fonds monétaire international (F.M.I.) et les objectifs de Bretton Woods entre parenthèses,

permet à la France de ne pas pâtir de son inéligibilité au Fonds depuis janvier 1948 ; cela confère à Finex les moyens de déployer au F.M.I. une stratégie pragmatique, modulée sur un ton à la fois amical et ferme à l'égard des Anglo-Saxons, habilement déclinée entre dénonciation de la suprématie anglo-saxonne et progression de la France à son pas vers la libération des échanges. Mais en même temps, Finex, attachée à l'esprit de Bretton Woods, milite dans le sens, encore très neuf, d'une coopération et d'une complémentarité entre le plan européen et le plan international. Sa préoccupation est toujours celle des intérêts français, notamment de l'approvisionnement du pays en ressources financières. La question des tirages sur le Fonds et le souci de l'assiduité de l'aide Marshall apparaissent en effet comme des facteurs essentiels de cette stratégie.

Finex propose une conception des voies de la modernisation différente de celle de la tendance Jean Monnet. Une stabilisation et un assainissement économiques et financiers sont nécessaires, avec la coopération européenne, pour l'entrée dans la libération des échanges. Celle-ci occupe dans le processus de modernisation prôné par Finex une place plus précoce que dans les conceptions de J. Monnet. En même temps l'action de Finex est une défense acharnée des intérêts français. Si les ministères protectionnistes exercent une action de freinage que réprouve la direction, Finex admet elle-même les risques d'une libération des échanges trop rapide, aux conséquences négatives sur la balance des comptes. Des conditions financières préalables doivent être, selon Finex, réunies.

La conjonction d'enjeux décisifs et d'un dessein des Finances extérieures dont l'accomplissement, jusqu'en 1951, progresse, affirme le poids de la direction. La mise en place de l'U.E.P. (septembre 1950) permet à Finex de ne pas subir, au moins dans l'immédiat, de contrecoup de l'échec de Finebel. Le dessein de libération des échanges n'est en effet pas lui-même entravé.

---

### TROISIÈME PARTIE

#### CRISE FINANCIÈRE EXTÉRIEURE ET CHOIX DES POLITIQUES : LA DIRECTION ENTRAVÉE DANS SON DESSEIN (1951-1953)

---

#### CHAPITRE PREMIER

##### RECUL ET ENTRAVE DU DESSEIN DE FINEX (1951-1953)

Finex demeure un acteur stratégique en jouant un rôle décisif dans les négociations franco-américaines d'aide militaire américaine pour l'Indochine qui se tiennent à Washington à l'automne 1951, ainsi que dans les négociations relatives à l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (O.T.A.N.). L'adjoint de G. Guindey, Jean Sadrin, participe aux travaux d'élaboration du projet de Communauté européenne de défense (C.E.D.). Mais la crise provoquée par la guerre de Corée atteint pleinement la France fin 1951 et ruine la stabilisation obtenue par les gouvernements précédents ; en février 1952, la France doit revenir sur sa politique de libération des échanges. C'est pour Finex l'enveloppement de ses anciennes

victoires. G. Guindey entre en désaccord avec Antoine Pinay sur la dévaluation, condition, selon le directeur des Finances extérieures, de la reprise de la politique de libération des échanges. Faute d'un ajustement du taux de change, la politique engagée constitue alors une politique de « béquilles ». G. Guindey quitte de lui-même la direction des Finances extérieures en novembre 1953, laissant les rênes à J. Sadrin, qui n'est pas inspecteur des finances.

## CHAPITRE II

### UNE « CULTURE DE DIRECTION GUINDEY » ?

G. Guindey a été un grand patron, voire, dans ces années, la grande personnalité de l'administration des Finances, autorité morale, intellectuelle et technique, éminent spécialiste des finances internationales, souvent consulté par ses collègues, sorte de maître à penser. D'une très grande exigence, il appelle par ses méthodes de travail l'image d'un moine laïque du service public. Pratiquant une stratégie novatrice de communication interne et de gestion des hommes – en particulier du réseau des attachés financiers –, déléguant beaucoup, il crée ainsi une synergie avec son équipe. La direction des Finances extérieures apparaît comme le séminaire de l'administration française et l'école de l'excellence. Les années 1951-1953 marquent un important renouvellement de l'équipe ainsi que des interlocuteurs extérieurs. A cet égard, le départ de G. Guindey suit aussi la dispersion du petit cercle des collaborateurs historiques et contribue à faire de ces années la fin du temps des pionniers.

---

## CONCLUSION

Finex marque de son empreinte les années 1946-1953 ; chargée de dossiers essentiels, sorte d'agent financier spécial, la direction se révèle un pôle stratégique du complexe étatique et un acteur influent du processus de décision français en matière de politique économique et financière. Il apparaît que Guillaume Guindey, avec son équipe, est l'inspirateur de la politique financière extérieure française de ces années, à l'exception de l'orientation de 1952.

La ligne de la direction se définit entre réalisme et caractère visionnaire, entre satisfaction de sa mission d'équilibre de la balance des paiements, poursuite de l'objectif de libération des échanges et défense obstinée des intérêts français. La direction des Finances extérieures a pu elle-même préconiser une certaine prudence en matière de libération des échanges. Cette ligne est avant tout pragmatique, subordonnée aux contraintes de la balance des paiements et aux besoins de la reconstruction et de la modernisation de l'économie française. Non théoriques, les positions de G. Guindey peuvent diverger de l'orthodoxie de Bretton Woods en fonction des intérêts français. En ce sens se manifeste du côté de Finex une forme de « conversion ». La préoccupation de la modernisation apparaît comme constante.

La lecture de l'intérêt de la France et la conception de la modernisation et de ses voies constituent assurément le point nodal. Pour Finex, la libération des changes et des échanges, l'épreuve de la concurrence doivent être précocement introduites, afin d'autoriser un redressement économique approfondi. On observe

ainsi la conjonction d'une « conversion » limitée à la politique de la dépense, d'une action néanmoins majeure en faveur de la modernisation et d'une inspiration aux traits précurseurs.

Très audacieuse en matière de libération des changes, Finex propose, en Finebel, une forme annonciatrice d'un système monétaire européen. Elle développe aussi le modèle de la petite Europe à cinq, voire six. La participation de l'Allemagne était, selon G. Guindey, envisagée à moyen terme, mais lui-même n'a pas pris d'initiative sur le dossier allemand. N'en exerçant pas moins une véritable diplomatie financière, son équipe et lui-même sont des artisans majeurs de la réconciliation de l'Europe et de Bretton Woods. Ils ouvrent la voie au *leadership* français en matière de coopération monétaire internationale, que la France pourra retrouver après son rétablissement économique en 1958, voie fondée sur la perspective en double plan qui va prévaloir dans les décennies suivantes, plan régional (européen) et plan mondial entretenant entre eux des relations de complémentarité. Finex manifeste ainsi l'acuité de sa perception des contraintes du contexte international, une capacité d'anticipation ; son action tend aussi à préparer la France à la sauvegarde de son rang.

Force de première ligne, puisant là même son identité, la direction des Finances extérieures présente le paradoxe et la singularité d'œuvrer à l'allègement, dans toute la mesure du possible, des contraintes et réglementations qui fondent son existence administrative. Elle apparaît comme la vigie du moment où le pari devient possible et le saut en avant viable. Finex dans ce contexte n'est cependant pas toujours parvenue à promouvoir cette audace. Avec les années 1946-1953, par la mise en place des structures de base (O.E.C.E., U.E.P.), se clôt, en quelque sorte, le temps des fondateurs.

---

## PIÈCES JUSTIFICATIVES

Divers témoignages de l'activité de la direction.

---

## ANNEXES

Annexes méthodologiques, graphiques, tableaux. – Portraits de Guillaume Guindey et de ses principaux collaborateurs.

---